



*Evropský hospodářský a sociální výbor*

**ECO/330**  
**Kodex chování pro**  
**partnerství**

V Bruselu dne 12. prosince 2012

**STANOVISKO**

Evropského hospodářského a sociálního výboru  
k tématu

**Zásada partnerství při provádění fondů společného strategického rámce – prvky evropského  
kodexu chování pro partnerství**  
SWD(2012) 106 final  
(stanovisko z vlastní iniciativy)

---

Zpravodaj: **pan Plosceanu**

---

Dne 24. května 2012 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

*Zásada partnerství při provádění fondů společného strategického rámce – prvky evropského kodexu chování pro partnerství*  
SWD(2012) 106 final.

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 21. listopadu 2012.

Na 485. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 12. a 13. prosince 2012 (jednání dne 12. prosince), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 158 hlasy pro, žádný hlas nebyl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

\*

\* \*

## 1. Závěry a doporučení

- 1.1 EHSV je přesvědčen, že skutečné partnerství zahrnující všechny partnery a zúčastněné strany z organizované občanské společnosti<sup>1</sup> při přípravě, provádění a následném hodnocení programů a projektů realizovaných v rámci politiky soudržnosti EU přímo přispívá ke zvýšení jejich kvality a k jejich účinnému provádění. Zásada partnerství je vynikajícím příkladem toho, jak lze řádnou správu aplikovat na jiné politiky EU, a účinně tak provádět strategii Evropa 2020.
- 1.2 EHSV požádal o vytvoření kodexu správného chování, a důrazně tedy podporuje iniciativu Komise a vřele souhlasí s navrženými doporučeními. EHSV oceňuje podporu, již kodexu vyjádřily Evropský parlament (EP) a Výbor regionů (VR), připomíná však, že všichni veřejní a soukromí partneři by se měli partnerství účastnit za stejných podmínek.
- 1.3 EHSV je však hluboce zklamán tím, že Rada prozatím vyškrtla navržený kodex chování z návrhu Komise. EHSV žádá VR, aby společně s ním kodex chování aktivně hájil.

<sup>1</sup>

EHSV definuje organizovanou občanskou společnost takto: *Organizovaná občanská společnost je ta část občanské společnosti, jejímž projevem jsou organizace, které jsou samy stavebními kameny společnosti. Jinými slovy zahrnuje organizovaná občanská společnost všechny nestátní organizace vzniklé ze soukromé iniciativy a jejich členy, kteří se aktivně podílejí na utváření veřejných záležitostí podle svých zájmů a s využitím svých specifických znalostí, schopností a manévrovacího prostoru. Do definice spadá celá řada organizací: federace zaměstnavatelů, odborové svazy, sdružení založená za účelem podpory určitých záležitostí obecného zájmu a rovněž tzv. nevládní organizace.*

- 1.4 EHSV je hluboce znepokojen rostoucími obavami, které pociťuje organizovaná občanská společnost v souvislosti s uplatňováním zásady partnerství v členských státech. Ze zpráv z některých členských států vyplývá tendence k oslabování zásady partnerství a klesající účast občanské společnosti. Další velké znepokojení způsobuje vyškrtnutí kodexu chování z návrhů Komise. V současném krizovém období je potřeba, aby sociální partneři a organizace občanské společnosti projeví ještě větší odhodlání.
- 1.5 Přestože se stále jedná pouze o pracovní dokument útvarů Komise, tento text přichází ve vhodnou chvíli, jelikož v několika členských státech a regionech již programování strukturálních fondů na období 2014–2020 začalo. Komise by měla dokument aktivně šířit, aby ho příslušní partneři používali. EHSV vyzývá své členy, aby aktivně zapojili své organizace do projektů a programů politiky soudržnosti EU, jež se budou opírat o kodex chování.
- 1.6 EHSV by rád položil silný důraz na to, že by operační programy měly být orientovány na činnosti a opatření, která budou vhodná k partnerství. Hlavními vodítky by měly být rovné zacházení a pluralismus v partnerství, cílená partnerství pro cílené programy a vyšší budování kapacit.
- 1.7 EHSV se domnívá, že monitorovací výbory by měly být doplněny o další nástroje partnerství. V této souvislosti připomíná, že se formulace „spolupracovat s partnery“, již navrhl EP ve svých pozměňovacích návrzích k článku 5 nařízení o společných ustanoveních, musí nahradit výrazem „zapojit partnery“.
- 1.8 EHSV navrhuje „**kontrolu partnerství**“, již by partneři řídili sami. Takový evropský monitorovací systém by měl být založen na jednoduchém kontrolním seznamu a na vzájemných hodnoceních, která zavede Komise ve spolupráci s evropskými organizacemi zúčastněných stran. EHSV je velmi ochoten se do tohoto procesu aktivně zapojit.
- 1.9 Řádné uplatňování zásady partnerství stanovené v kodexu chování by mělo být podmínkou, již je třeba splnit, než Komise podepíše smlouvy o partnerství s různými členskými státy. V této souvislosti by zdroje vyčleněné na operační programy mohly být navýšeny jakožto impuls ke splnění této podmínky.

## 2. Souvislosti – vývoj partnerství

- 2.1 Zavádění zásady partnerství probíhá od jejího spuštění v roce 1988 postupně a pomalu. Organizovaná občanská společnost – zejména sociální partneři – byla do tohoto procesu zahrnuta. Zásada byla snadněji přijata v zemích, v nichž partnerství tvoří nedílnou součást tvorby politik. Zásada byla posílena, když Komise získala vyšší přímou odpovědnost v politice soudržnosti a po zavedení iniciativ, jako jsou např. EQUAL a LEADER.

- 2.2 V mnoha případech však partnerství byla pouhou formalitou. V programovém období 2006–2013 nebylo partnerství aktivně podporováno, ani když se účast zúčastněných stran zároveň stala základním prvkem provádění Lisabonské strategie. Politika soudržnosti EU byla postavena před nové výzvy v roce 2004, když do EU vstoupilo 10 nových zemí, a poté v roce 2007 se vstupem Bulharska a Rumunska.
- 2.3 Komise zaznamenala nedostatky a partneři občanské společnosti kritizovali neúspěchy. V reakci na změnu ve vztahu mezi členskými státy a Komisí při řízení politiky soudržnosti EU se do středu zájmu dostalo šíření osvědčených postupů.
- 2.4 V roce 2009 požádala Komise EHSV o vypracování průzkumného stanoviska týkajícího se způsobů podpory partnerství v rámci strukturálních fondů pomocí osvědčených postupů. Toto stanovisko EHSV bylo doplněno publikací „K tangu jsou vždy zapotřebí dva“, v níž byly popsány vybrané osvědčené postupy v členských státech. Komise od té doby přijala návrh EHSV na zavedení kodexu osvědčených postupů.
- 2.5 Stávající situace ukazuje, že partnerství s organizovanou občanskou společností se ve většině členských států rozvíjí. Jako vzor může v některých případech sloužit Polsko, kde se osvědčené postupy rozvíjejí. Zavádění partnerství je určitě výzvou pro nejnovější členy EU, např. Bulharsko a Rumunsko, a brzy i Chorvatsko. To platí také pro některé členské státy, které do EU vstoupily v roce 2004, a také pro ty, co v té době byly jejími členy již několik let, např. Portugalsko a Řecko.
- 2.6 Organizovaná občanská společnost pocítuje stále vyšší obavy v souvislosti s uplatňováním zásady partnerství. Její očekávání se nenaplnují. Ze zpráv z některých členských států vyplývá tendence k oslabování zásady partnerství, klesající účast občanské společnosti a zrušení kodexu chování Radou. V některých zemích bylo plánování na období 2014–2020 zahájeno, aniž by k němu soukromí partneři byli skutečně přizváni. Tento politický odpor se musí snížit, aby se evropský kodex chování pro partnerství mohl řádně uplatňovat.

### 3. **Návrh Komise**

- 3.1 Podle návrhu Komise týkajícího se fondů společného strategického rámce v období 2014–2020 budou mít členské státy jednoznačně povinnost vytvářet partnerství. Tato povinnost bude podpořena evropským kodexem chování pro partnerství, který stanoví cíle a kritéria pro provádění partnerství a zjednoduší sdílení informací, zkušeností, výsledků a osvědčených postupů mezi členskými státy. Kodex chování přijme Komise jako akt v přenesené pravomoci do tří měsíců po přijetí nařízení o společných ustanoveních.

3.2 Dokument útvarů Komise je prvním krokem k uskutečnění zásady partnerství. Stanovuje 18 podrobných pokynů rozdělených do 6 kapitol. Tyto kapitoly se nazývají:

- Které partnery vybrat?
- Jak zapojit partnery do přípravy programových dokumentů?
- Jak zapojit partnery do fáze provádění?
- Jak zapojit partnery do hodnocení?
- Poskytování pomoci partnerům
- Výměna osvědčených postupů

3.3 Je třeba podotknout, že návrh evropského kodexu chování pro partnerství byl přeložen do všech jazyků EU, což usnadní jeho šíření a používání.

#### 4. Předchozí práce EHSV týkající se partnerství

4.1 Na konkrétní žádost Komise se EHSV zabýval zásadou partnerství v roce 2010 (ECO/258 – zpravodaj: pan Olsson)<sup>2</sup> a podrobně zhodnotil návrhy Komise týkající se partnerství ve stanovisku k obecným ustanovením o strukturálních fondech (ECO/314 – zpravodaj: pan Vardakastanis).

4.2 EHSV navrhl, aby **kodex osvědčených postupů** vycházel z následujících zásad, z nichž většinu Komise zohlednila v pracovním dokumentu svých útvarů:

- plán informování/konzultace/účasti s cílem zapojit partnery;
- zodpovědnost orgánů;
- výběr partnerů z širokého spektra společnosti;
- technická pomoc partnerům;
- partnerství jako kritérium u projektů,
- **zjednodušení** postupů a kontrol;
- urychlení **plateb**.

4.3 EHSV je přesvědčen, že **partnerství** zahrnující všechny partnery ve smyslu čl. 5 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních do přípravy, provádění a následného hodnocení projektů realizovaných v rámci politiky soudržnosti EU přímo přispívá k jeho úspěchu. Vítá pokrok v článku 5 návrhů Evropské komise, který činí z partnerství povinný prvek. Připomíná, že je třeba zajistit skutečnou účast ve všech fázích provádění fondů, včetně těchto partnerů s hlasovacím právem v monitorovacích výborech.

---

<sup>2</sup> Stanovisko EHSV Účinné partnerství v politice soudržnosti, [Úř. věst. C 44, 11.2.2011, s.1.](#)

4.4 EHSV vyzývá VR, aby společně s ním hájil evropský kodex chování pro partnerství, a Evropskou komisi a Evropský parlament, aby zvrátily rozhodnutí Rady o jeho zrušení. EHSV tento postoj jasně vyjádřil na neformálním zasedání ministrů v Nikósii dne 6. listopadu 2012.

## 5. Počáteční reakce ostatních orgánů EU

### *Rada*

5.1 Rada návrh kodexu chování, jež předložila Komise, zamítla, což nepochybně povede k poklesu uplatňování zásady partnerství v praxi.

### *Evropský parlament*

5.2 Evropský parlament předložil rozsáhlý pozměňovací návrh ke kodexu chování uvedenému v článku 5 nařízení o společných ustanoveních. Tento pozměňovací návrh vychází z devíti specifikací. EHSV tento návrh podporuje. Pozměňovací návrh je uveden níže<sup>3</sup>. EHSV je však znepokojen tím, že EP rozlišuje mezi soukromými a veřejnými partnery, jelikož to může vést k nerovnému zacházení s partnery.

### *Výbor regionů*

5.3 VR podporuje evropský kodex chování pro partnerství a vyzývá dotčené územní orgány, aby vytvářely partnerství. Zdůrazňuje mimo jiné, že by se měly vzít v úvahu odlišné podmínky v členských státech, důležitost subsidiarity a proporcionality a postup výběru partnerů, který podpoří pluralismus, aby se zahrnuly rovněž marginalizované skupiny. VR vznáší otázku práv a odpovědností partnerů, a rozlišuje tak rovněž mezi partnery z veřejného a soukromého sektoru.

---

3

3a. Evropský kodex chování bude obsahovat mj. tyto specifikace:

- a) minimální požadavky a zásady pro zajištění transparentního výběru partnerů a jasného vymezení jejich úlohy v rámci politického procesu a jejich povinností;
- b) minimální požadavky, doporučení a orientační údaje týkající se způsobu určování vhodných partnerů, ať už se jedná o orgány na různých úrovních územní správy, sociální a hospodářské partnery, občanskou společnost, náboženská sdružení, vědecké a technologické organizace a subjekty odpovědné za prosazování rovnosti mezi muži a ženami, sociálního začleňování a nediskriminace nebo činné na poli kultury, vzdělávání a politiky týkající se mládeže;
- c) postup spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními, regionálními a místními orgány;
- d) pokyny týkající se přizpůsobování partnerství programům, včetně zvláštních charakteristik programů financovaných z více zdrojů, společných akčních plánů a integrovaných územních investic;
- e) minimální požadavky pro zajištění smysluplného zapojení partnerů do přípravy smlouvy o partnerství a programů;
- f) minimální požadavky v rámci zavedených postupů nezbytných k zajištění účinné organizace partnerství;
- g) pokyny týkající se účasti partnerů v monitorovacích výborech a jejich zapojení do výběru, monitorování a hodnocení projektů;
- h) minimální požadavky vztahující se na zajištění pokynů pro partnery a na usnadnění budování kapacit mezi partnery;
- i) nastínění rámce pro výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy.

## 6. Reakce organizované občanské společnosti

- 6.1 Evropská organizovaná občanská společnost se domnívá, že neexistence partnerství byla jednou z hlavních příčin omezeného dopadu strukturálních fondů v některých členských státech v období 2007–2013.
- 6.2 Mělo by se jasněji stanovit, že organizovaná občanská společnost zastupuje společně s veřejnými orgány obecný zájem.
- 6.3 Organizovaná občanská společnost je často vyloučena ze skutečného a pravého partnerství kvůli překážkám vzniklým v souvislosti s pravidly spolufinancování, administrativní zátěží, nevhodným cílům národních operačních programů a nedostatečné účasti na monitorování fondů.
- 6.4 Organizovaná občanská společnost uznává úsilí Komise o zjednodušení postupů, považuje ho však za nedostačující pro včasné a snadné čerpání prostředků soukromým sektorem obecně. Postupy jsou i nadále příliš složité a administrativní zátěž přetrvává. Je nutné omezit byrokracii. V úvahu je třeba vzít následující aspekty:
- normalizaci dokumentace (včasnost – snadná přístupnost – srozumitelnost),
  - vyhnutí se zavádění změn během provádění,
  - flexibilní míry spolufinancování,
  - snížení lhůt pozdních plateb.
- 6.5 Organizovaná občanská společnost zdůrazňuje význam budování kapacit u partnerů a žádá o zahrnutí definice budování kapacit. Definice budování kapacit by měla být chápána jako zvýšení účasti partnerů na přípravě, provádění a monitorování strukturálních fondů ve všech fázích.
- 6.6 EHSV zdůrazňuje, že je zapotřebí vytvořit rozsáhlé partnerství, jež by zastupovalo široké spektrum různých zájmů. Je třeba stanovit jasné způsoby pro určení odpovědností a funkcí jednotlivých partnerů.

## 7. Obecné připomínky

- 7.1 Skutečná realizace zásady partnerství je nepřetržitý proces. Návrh Komise je prvním krokem k formalizaci a kodifikaci zásady partnerství na úrovni EU. EHSV s potěšením shledává, že EP i VR efektivní zásadu partnerství podporují. Zásada partnerství je totiž vynikajícím příkladem toho, jak lze řádnou správu aplikovat na jiné politiky EU, a účinně tak provádět strategii Evropa 2020.

7.2 EHSV je hluboce znepokojen, že Rada chce zásadu partnerství omezit a vrátit se k současným restriktivnějším pravidlům na programové období 2006–2013. Vyzývá Komisi a EP, aby se snažily tomu předejít.

## 8. Konkrétní připomínky

8.1 Jelikož programování strukturálních fondů na období 2014–2020 v několika členských státech již začalo, je jak pro orgány veřejné správy, tak pro organizovanou občanskou společnost důležité, aby používaly pracovní dokument útvarů Komise. EHSV oceňuje, že byl kodex chování přeložen do všech jazyků EU. Komise by měla aktivně šířit své návrhy v členských státech ve spolupráci s veřejnou správou a organizovanou občanskou společností.

8.2 EHSV se domnívá, že Komise ve svých návrzích dostatečně nerozvedla monitorování. Ve spolupráci s evropskými organizacemi zúčastněných stran by se měl zavést evropský monitorovací systém založený na jednoduchém kontrolním seznamu a na vzájemných hodnoceních. EHSV je velmi ochoten se do tohoto procesu zapojit.

8.3 Kontrolní seznam by měl vycházet z minimálních požadavků, zejména na výběr partnerů, jejich účast v různých fázích a budování kapacit. Posoudit by se rovněž měl způsob urovnávání střetů zájmů. Požadavky by se mohly podpořit SWOT analýzou (zaměřující se na silné stránky, slabé stránky, příležitosti a hrozby), aby se otevřela cesta pro zlepšení.

8.4 Součástí tohoto systému by měla být „**kontrola partnerství**“ vycházející z výše navrženého kontrolního seznamu. Tuto kontrolu by prováděly zúčastněné strany/partneři ze soukromého sektoru. EHSV navrhuje jednoduchý systém hodnocení se třemi stupni: nedostatečný/uspokojivý/výborný. Taková kontrola by zvýšila podíl partnerů na hodnocení, jak je navrženo v pracovním dokumentu útvarů Komise.

8.5 EHSV připomíná, že se formulace „*spolupracovat s partnery*“ v článku 5 nařízení o společných ustanoveních, již navrhl EP, musí nahradit výrazem „*zapojit partnery*“.

8.6 EHSV opakuje svůj dřívější návrh, aby regiony, které si přejí sdílet své zkušenosti a šířit osvědčené postupy, vytvořily „síť regionů excelence v partnerství“.

8.7 Osvědčené postupy, které EHSV popsal v brožuře „K tangu jsou vždy zapotřebí dva“, byly široce oceněny. Bylo by velmi užitečné otestovat tyto příklady v jiných zemích (i pokud bylo partnerství uzpůsobeno vnitrostátním okolnostem). EHSV navrhuje aktualizovat tuto brožuru a vydat její revidovanou verzi, která by obsahovala poučení ze špatných postupů.



- 8.8 EHSV zdůrazňuje, že je důležité zapojit od rané fáze partnery do dialogu v rámci pracovního programu (plán informování/konzultace/účasti) a do přesně stanoveného harmonogramu, jak již navrhl. Komise tento návrh podpořila. Tento postup musí být rovněž stanoven ve smlouvě o partnerství. Řádné uplatňování zásady partnerství stanovené v kodexu chování by mělo být podmínkou, již je třeba splnit, než Komise podepíše smlouvy o partnerství s různými členskými státy. V této souvislosti by zdroje vyčleněné na operační programy mohly být navýšeny jakožto impuls ke splnění této podmínky.
- 8.9 Výběr partnerů by měl probíhat na základě zásady „pluralismus v partnerství“. Vedle hospodářských a sociálních partnerů a příslušných orgánů občanské společnosti by měli být zahrnuti i další aktéři (jako např. inovativní, nově se rozvíjející a marginalizované části společnosti), kteří musí mít možnost zapojit se do partnerství a sehrát v něm svoji úlohu. Pro tyto části společnosti je velmi užitečný model koordinačních platforem. Jako hospodářští partneři musí být do partnerství zapojeny taktéž nejmenší podniky (mikropodniky), které mají vysoký potenciál v oblasti pracovních míst, a sociální ekonomika (v návaznosti na Iniciativu pro sociální podnikání).
- 8.10 Dosažení cílenějšího a efektivnějšího partnerství napomůže kromě navrženého tematického (geografického, skupinového, odvětvového atp.) zaměření programů také jejich jiné zaměření.
- 8.11 Činnost monitorovacích výborů je často jen velmi formální a nenaplňuje požadavek na skutečné partnerství. Měla by být doplněna o konzultační orgány, pracovní skupiny a další nástroje partnerství, aby se posílil průběh partnerství.
- 8.12 Aby mohli partneři ve všech členských státech výrazně přispět k tomuto průběhu, potřebují budovat kapacity. K němu by se měla využít technická pomoc, ale také vlastní prostředky členských států.

V Bruselu dne 12. prosince 2012

předseda  
Evropského hospodářského a sociálního výboru

Staffan NILSSON

---